Deutscher Bundestag **Drucksache 19/10711**

19. Wahlperiode 05.06.2019

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Lisa Paus, Dr. Konstantin von Notz, Dr. Danyal Bayaz, Stefan Schmidt, Dr. Irene Mihalic, Filiz Polat, Katja Keul, Sven Lehmann, Corinna Rüffer, Markus Kurth, Katharina Dröge, Sven-Christian Kindler, Britta Haßelmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 19/8691, 19/9768, 19/10683 –

Entwurf eines Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Anliegen, Menschen vor ausbeuterischen Arbeitsbedingungen zu schützen, wird ausdrücklich geteilt. Denn die Betroffenen bekommen entweder gar keinen oder zu wenig Lohn. Sie haben häufig hohe Abzüge für Vermittlung, Unterkunft oder Verpflegung. Sie müssen lange und hart arbeiten und dies häufig unter gefährlichen Bedingungen. Teilweise leben sie in Matratzenlagern oder in baufälligen Unterkünften. Die Menschen werden ausgebeutet, getäuscht und menschenunwürdig behandelt. Unstrittig ist auch, dass Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung das Gemeinwesen schädigen. Dabei liegen besonders schwerwiegende Formen der illegalen Beschäftigung und Arbeitsausbeutung in Deutschland bisher weitgehend im Dunkeln. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) geht davon aus, dass in der EU rund 610.000 Personen von Zwangsarbeit zum Zweck der Arbeitsausbeutung betroffen sind (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015, Zahlen ohne Zwangsprostitution). Demgegenüber weist das Bundeslagebild „Menschenhandel und Ausbeutung" für 2017 gerade einmal elf abgeschlossene Verfahren mit insgesamt 27 Tatverdächtigen und 180 Opfern von Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB), Zwangsarbeit (§ 232b StGB) oder Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung (§ 233a StGB) aus. Diese Zahlen verdeutlichen schlaglichtartig, dass Opfer von Arbeitsausbeutung in Deutschland zu wenig geschützt und Täter zu wenig verfolgt werden. Der geplante Ausbau der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) zu einer zentralen Ermittlungs- und Prüfbehörde ist ein geeignetes Mittel, um Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung effektiver zu bekämpfen. Allerdings steht

der Ausbau der FKS in einem gänzlich unklaren Zusammenhang zur Neustrukturierung des Zollfahndungsdienstgesetzes, die im April durch die Bundesregierung beschlossen wurde.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält einige sinnvolle Vorschläge, um Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung effektiver zu bekämpfen. Allem voran ist es begrüßenswert, dass die FKS deutlich mehr Personal erhalten soll. Angesichts des wachsenden Aufgabenspektrums der FKS müssen auch die Schulungskapazitäten schnell und ausreichend ausgebaut werden. Notwendig sind auch zusätzliche Anstrengungen, um die vorhandenen Personalstellen zeitnah und vollständig besetzen zu können. Dazu gehört auch, dass die Ursachen für die hohe Fluktuation der Beschäftigten des Zolls nachvollzogen werden, die offenbar auch einer raschen Nachbesetzung unbesetzter Stellen entgegensteht (so etwa Prof. Dr. Bosch, Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 6. Mai 2019). Es ist auch richtig, den Prüfauftrag der FKS auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen zu erweitern und dass mit einem neuen Ordnungswidrigkeitstatbestand künftig das Vortäuschen von Werk- oder Dienstleistungen durch „Schein- und Abdeckrechnungen" sanktioniert werden kann. Begrüßenswert ist die Aufnahme des Wach- und Sicherheitsgewerbes in den Katalog des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und ebenso, dass im Arbeitnehmer-Entsendegesetz künftig auch Mindeststandards für arbeitgeberseitig gestellte Wohnunterkünfte verbindlich gemacht und geprüft werden können.

Arbeitsausbeutung lässt sich aber nicht allein durch polizeiliche Mittel bekämpfen und schon gar nicht, indem die Opfer von Arbeitsausbeutung sanktioniert werden. Die zusätzlichen Ermittlungsmöglichkeiten, die Verfolgung und Sanktionen müssen deshalb durchgängig auf diejenigen konzentriert werden, die Menschen illegal und ausbeuterisch beschäftigen. Um alle Formen von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen zu bekämpfen, ist gleichzeitig eine umfassende Strategie notwendig, die präventiv und aktiv ansetzt und den Opferschutz deutlich stärkt. Denn von Arbeitsausbeutung sind insbesondere EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, Drittstaatsangehörige und illegalisierte Personen betroffen, die durch ihre aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit von ihrer Beschäftigung oder durch den fehlenden Aufenthaltstitel in hohem Maße vulnerabel sind. Konsequenter Opferschutz erleichtert zudem die Ermittlung und Strafverfolgung der Täter. Denn organisierte Strukturen der Arbeitsausbeutung können oft nur aufgedeckt werden, wenn die Opfer als Zeuginnen und Zeugen zur Verfügung stehen. Maßnahmen, um den Opferschutz zu stärken, fehlen in diesem Gesetzentwurf aber vollständig.

Die Ausweitung der Kompetenzen und Befugnisse der FKS darf zudem nicht einseitig zulasten von Grundrechten und Rechtsstaat gehen. Die Grundsätze verfassungsrechtlicher Verhältnismäßigkeit sind durchgehend zu wahren. Vor diesem Hintergrund ist die Ausweitung der Übermittlungs- und Abrufbefugnisse der FKS sehr weitgehend. Durch zusätzliche Befugnisse bei der Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) wird der Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs immer weiter relativiert. Insgesamt ist bei der im Grundsatz notwendigen Stärkung der FKS sehr genau darauf zu achten, dass die Kompetenzen der beteiligten Akteure abgegrenzt bleiben, keine unklaren Zuständigkeiten entstehen und der Aufbau von Doppelstrukturen vermieden wird. Gleichzeitig gehört zu einer demokratisch verfassten Innenpolitik, dass für die Zollbehörden mit erweiterten Kompetenzen eine parlamentarische Kontrolle analog zur Kontrolle der Polizeibehörden geschaffen wird.

Komplett sachfremd beinhaltet der Gesetzentwurf einen pauschalen Leistungsausschluss von Kindergeld für neu zugezogene Kinder in den ersten drei Monaten, sofern ihre Eltern nicht erwerbstätig sind. Dieser Ausschluss betrifft rechtmäßig hier lebende Kinder und ihre Eltern und ist eindeutig europarechtswidrig. Zudem wird hier eine Personengruppe zu Lasten der Kinder generell unter den Verdacht des Sozialleistungsmissbrauchs gestellt. Sachfremd und nicht akzeptabel ist auch der geplante zusätzlichen Prüfungsauftrag der FKS im Hinblick auf Anhaltspunkte für unberechtigten Kindergeldbezug.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

den vorliegenden Gesetzentwurf vor diesem Hintergrund anzupassen und dabei folgende Eckpunkte zu beachten:

1. Bei der Verfolgung von Arbeitsausbeutung und illegaler Beschäftigung müssen Sanktionen konsequent auf diejenigen konzentriert werden, die Menschen ausbeuten, nicht auf diejenigen, die ausgebeutet werden. Konkret bedeutet das, dass nur das Nachfragen und nicht das Anbieten von Arbeitskraft im öffentlichen Raum sanktioniert werden darf. Ein Platzverweis kann allenfalls im Einzelfall als temporäres Mittel geeignet sein, um das Geschäftsmodell von illegaler Beschäftigung zu stören. Bußgelder im Zusammenhang mit einem Platzverweis für diejenigen, die ihre Arbeitskraft anbieten, darf es nicht geben. Die entsprechenden Stellen im Gesetz sind zu streichen. Stattdessen muss der Opferschutz gestärkt werden. Dazu gehört, dass die FKS im Rahmen ihrer Kontrollen konsequent mit Beratungsstellen für die Opfer von Arbeitsausbeutung zusammenarbeitet. Damit die Opfer ihre Ansprüche auf Lohn oder Entschädigung in der Praxis auch durchsetzen können, brauchen sie einen leichteren Zugang zum Rechtssystem. Dafür müssen die Mittel für den flächendeckenden Ausbau von Fachberatungsstellen erhöht werden. Gleichzeitig müssen der individuelle Rechtsschutz verbessert und die Opferentschädigungsrechte ausgebaut werden (vgl. Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 18/3256). Dringend notwendig ist insbesondere ein kollektiver Rechtsschutz durch die Anwendbarkeit des Gruppenverfahrens und die Einführung eines Verbandsklagerechts für Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Akteure.
2. Die FKS wird zur „Kleinen Staatsanwaltschaft" und kann zukünftig bei dem Straftatbestand „Vorenthalten und Veruntreuung von Arbeitsentgelt" beschränkt selbstständig ermitteln. Damit können die Staatsanwaltschaften entlastet und die Verfahren schneller abgeschlossen werden. Das kann die Effizienz bei der Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und illegaler Beschäftigung erhöhen. Dies ist aber kein Ersatz für die weiterhin notwendige personelle Stärkung des Justizsystems.
3. Aufgrund der Ausweitung der Kompetenzen der Zollbehörden ist ein Ausbau der parlamentarischen Kontrolle aus rechtsstaatlichen wie fachlichen Erwägungen zwingend erforderlich. Die Aufspaltung der parlamentarischen Kontrolle der Polizeiaufgaben des Bundes auf Finanz- und Innenausschuss ist genauso wenig sachgerecht wie die Aufspaltung der Polizeiaufsicht auf zwei Bundesressorts. Zumindest aber muss die Stelle einer/eines unabhängigen Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag eingerichtet werden. Diese Ansprechperson soll für Menschen innerhalb und außerhalb der Polizei und des Zolls wie auch für Bürger- bzw. Menschenrechtsorganisationen die Möglichkeit bieten, Missstände und Fehler im Hinblick auf die Arbeit der Polizei des Bundes sowie der Zollbehörden mitzuteilen, ohne Sanktionen oder berufliche Nachteile fürchten zu müssen (siehe Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur bzw. zum Polizeibeauftragten, Bundestagsdrucksache 19/7928). Schließlich ist auch die Aufsicht durch die Datenschutzbehörden so zu stärken, so dass eine den Vorgaben des BVerfG entsprechende Kontrolldichte gewährleistet werden kann.
4. Eine bessere Zusammenarbeit der FKS mit weiteren Behörden ist zu begrüßen. Damit verbunden sein können auch sachgerechte Erweiterungen von unterschiedlichen Formen der Datenübermittlung. Diese unterliegen den allgemeinen datenschutzrechtlichen Vorgaben für Zweckänderungen und sind auf das Erforderliche zu beschränken. Vor diesem Hintergrund ist es nicht ausreichend dargelegt, warum bei der Datenerfassung und Übermittlung der Zusammenhang mit dem Prüfauftrag der FKS aufgehoben werden soll. Die geplante „Beifang"-Regelung

würde es der FKS ermöglichen, jegliche Erkenntnisse auch außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs zu speichern und zu übermitteln. Das ist in seiner Unbegrenztheit nicht sachgerecht und unverhältnismäßig. Datenübermittlungen an polizeiferne Behörden wie die Bundesagentur für Arbeit, Familienkassen oder Jobcenter sind nur auf der Grundlage einer klaren gesetzlichen Regelung zulässig, die Verarbeitungen näher eingegrenzt. Auch die geplanten Erweiterungen der im zentralen Informationssystem zu speichernden Angaben können allenfalls konkret verdachtsbezogen erfolgen.

5. Die Aufnahme der Stelle, die Anmeldungen von Prostituierten entgegennimmt, in die Liste der Behörden, welche den Zoll unterstützen sollen, ist ersatzlos zu streichen. Sie steht im Widerspruch zum Schutzgedanken des Prostituiertenschutzgesetzes, wie auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme anmerkt.
6. Der Anlasstatenkatalog für die Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) enthält mittlerweile weite Teile des Strafgesetzbuches. Damit wird der Grundrechtseingriff immer weiter relativiert. Auch der Begriff der „schweren Straftat“ wird damit immer schwerer eingrenzbar. Konkret ist nicht ersichtlich, warum die Telekommunikationsüberwachung selbst bei „Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt“ notwendig ist. Der lapidare Hinweis darauf, dass „die Praxis gezeigt“ habe, dass eine TKÜ hier nötig sei, reicht nicht aus, um einen derart gravierenden Grundrechtseingriff zu rechtfertigen.
7. Die vorgesehene Änderung des Einkommensteuergesetzes (geplanter § 62 Absatz 1a des EStG) wird ersatzlos gestrichen. Der Leistungsausschluss für neu zugezogene, nicht erwerbstätige Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in den ersten drei Monaten ist europarechtswidrig. Denn das Kindergeld ist keine Leistung, die der Existenzsicherung dient, sondern eine einkommensteuerliche Geldleistung zum Ausgleich von Familienlasten, die nicht von einer Hilfebedürftigkeit abhängig ist. An dieser Stelle darf ein Mitgliedstaat die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger im Verhältnis zu den eigenen Staatsangehörigen nicht benachteiligen. Der zusätzliche Prüfauftrag der FKS im Hinblick auf Anhaltspunkte für unberechtigten Kindergeldbezug wird ebenfalls gestrichen. Er ist sachfremd und hat keinen Bezug zu den Aufgaben der FKS.
8. Ein so weitgehendes Gesetz kann nicht, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, erst nach fünf Jahren und durch die Bundesregierung selbst evaluiert werden. Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag vielmehr drei Jahre nach Inkrafttreten unter Beachtung der Grundsätze der Wissenschaftlichkeit, Objektivität und Transparenz, unter Beteiligung unabhängigen und neutralen Sachverstandes sowie unter Beteiligung der Länder und Fachkreise schriftlich über die Wirkungen des Gesetzes zu berichten. Inhaltlich ist, über die im Gesetzentwurf genannten Punkte hinaus, das Nebeneinander von FKS und den Vollzugsdiensten des Zolls mit Blick auf mögliche Synergieeffekte durch Zusammenführung zu evaluieren (vgl. Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Bosch in der Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 6. Mai 2019). Auch die Wirkungen der FKS als „Kleine Staatsanwaltschaft“ sind zu evaluieren.

Berlin, den 4. Juni 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333